СВОБОДА АССОЦИАЦИЙ И ПРАВОВОЕ ПОЛОЖЕНИЕ НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ В БЕЛАРУСИ

Обзор за 2015 год

Центр правовой трансформации

Ассамблея демократических неправительственных организаций

В 2015 году основные изменения, затрагивающие интересы некоммерческих организаций (НКО), касались правового регулирования получения иностранного финансирования. В то же время все существовавшие ранее правовые ограничения и правоприменительная практика по всем аспектам создания и деятельности НКО остались без изменений.

Декрет президента №5 от 31 августа 2015 года "Об иностранной безвозмездной помощи", вступающий в силу с 4 марта 2016 года, в целом оставил прежний порядок получения иностранных пожертвований, требующий их обязательной предварительной регистрации, сохранена и уголовная ответственность за нарушения этого порядка.

В 2015 году произошло изменение правового регулирования и иного вида иностранного финансирования – международной технической помощи. В этой части процедура также осталась прежней, однако были сняты некоторые бюрократические барьеры. В Беларуси открыт Центр международной технической помощи Европейского союза, а также предусмотрено создание Координационного совета с участием государственных органов, доноров международной технической помощи, неправительственного сектора.

Изменения налогового законодательства оставили в силе избирательный подход, когда Налоговый кодекс указывает поименно те организации, пожертвования для которых исключаются для белорусских доноров из их налогооблагаемой базы (перечень таких организаций в кодексе был расширен незначительно).

Порядок государственной регистрации общественных объединений, партий, их организационных структур, а также фондов остается сложным и обременительным, предоставляя государственным регистрирующим органам возможность для произвольного отказа в регистрации любой создаваемой организации по малозначимым основаниям. Органы юстиции отказывали в регистрации значительному количеству общественных объединений, которые в течение 2015 года подавали документы для регистрации.

Сохраняется запрет на деятельность НКО без государственной регистрации, за нарушение которого предусмотрена уголовная ответственность по статье 193^1 Уголовного кодекса, предусматривающей наказание до двух лет лишения свободы. Несмотря на отсутствие новых уголовных дел по этой статье, само наличие запрета и угроза наказания существенно ограничивает свободу ассоциаций и возможности для деятельности НКО.

В преддверии президентских выборов 2015 года и в ходе избирательной кампании были зафиксированы факты обысков и иного давления на представителей правозащитных НКО.

Изменения законодательства, затрагивающие интересы НКО

31 августа 2015 г. был подписан Декрет Президента Республики Беларусь №5 «Об иностранной безвозмездной помощи», утвердивший Положение о порядке получения, учета, регистрации, использования иностранной безвозмездной помощи, контроля за ее получением и целевым использованием, а также регистрации гуманитарных программ. Этот нормативно-правовой акт имеет большое значение для белорусских НКО, получающих пожертвования из-за рубежа[1]. Он пришел на смену Декрету №24 от 2003 года и, имея некоторые незначительные позитивные изменения, в целом не изменяет жесткую и ограничительную систему регистрации и использования иностранной безвозмездной помощи, что не способствует развитию и финансовой устойчивости организаций гражданского общества.

Установленная декретом система регистрации иностранной помощи не соответствует международным обязательствам Республики Беларусь и международным стандартам в области свободы ассоциаций, например, Руководящим принципам по свободе ассоциаций ОБСЕ, согласно которым возможность беспрепятственного получения ресурсов, в том числе зарубежных и международных, является неотъемлемой частью свободы ассоциаций.

В декрете сохраняется необходимость предварительной регистрации иностранной помощи в Департаменте по гуманитарной деятельности Управления делами президента, которая позволяет государству произвольно отказывать в разрешении на использование иностранной помощи. Сохранена система ограниченного перечня целей, на которые допускается получение иностранной безвозмездной помощи в общем порядке. В нормативном акте появились некоторые новые цели: содействие развитию искусств, проведение культурных мероприятий, охрана окружающей среды, обеспечение исполнения наказаний, профилактика правонарушений и пропаганда законопослушного образа жизни, укрепление материально-технической базы государственных учреждений, ремонт (реконструкция) объектов социального назначения. В тоже время, как и ранее, в перечне целей отсутствуют образовательная деятельность, права человека, пропаганда здорового образа жизни, гендерное равенство, защита животных и другие аспекты деятельности НКО. Иностранная безвозмездная помощь на цели, не указанные в перечне, может быть получена только по решению Управления делами Президента Республики Беларусь (при получении помощи в размере, превышающем 500 базовых величин, такое решение принимается управлением только по согласованию с президентом).

К отправителям иностранной безвозмездной помощи отнесены также граждане Беларуси, постоянно проживающие за рубежом. Из нового декрета исключена норма о его нераспространении на иностранных граждан, которым в соответствии с нормами международных договоров, действующими для Республики Беларусь, предоставлены равные с гражданами Республики Беларусь права в области гражданских отношений. Таким образом, помощь, предоставляемая гражданами и юридическими лицами Российской Федерации, в соответствии с новым законодательством отнесена к

[1] Анализ изменений законодательства об иностранной безвозмездной помощи http://www.lawtrend.org/freedom-of-association/analiz-izmenenij-zakonodatelstva-ob-inostrannoj-bezvozmezdnoj-pomoshhi

иностранной безвозмездной помощи (ранее такой подход выборочно применялся на практике). К получателям иностранной безвозмездной помощи отнесены также иностранные граждане и лица без гражданства, постоянно проживающие в Беларуси.

К позитивным изменениям, внесенным новым декретом, следует отнести исключение из понятия иностранной безвозмездной помощи анонимных пожертвований, полученных внутри Беларуси: новая дефиниция иностранной помощи включает лишь анонимные пожертвования, поступившие из-за рубежа. Таким образом, устранена плохая норма законодательства, которая не работала на практике, но превращала в наказуемую деятельность работу благотворительных и иных организаций по использованию средств, собранных в ящики для пожертвований. В тоже время остается неясным положение о том, каким образом контролирующие органы будут определять, является ли анонимный жертвователь иностранным.

Новацией так же стало исключение из категории иностранной безвозмездной помощи недвижимости, находящейся за рубежом, а также имущественных прав (например, в отношении объектов интеллектуальной собственности).

Прежнее законодательство не устанавливало минимальный размер иностранной помощи, которую юридическое лицо может получать без регистрации. В новом декрете содержится положение о том, что не подлежит регистрации иностранная безвозмездная помощь, поступившая в виде товаров (имущества) в размере, не превышающем 500 базовых величин на дату ее поступления для использования в производственно-хозяйственной деятельности юридического лица. Таким образом, новый декрет, несмотря на предложения организаций гражданского общества, устанавливает минимальный размер иностранной безвозмездной помощи, не требующий регистрации, только в отношении товаров (имущества), а не денежных средств, при этом законодательство Беларуси не содержит определения «производственно-хозяйственная деятельность». Исходя из устных разъяснений Департамента по гуманитарной деятельности, данная норма будет применяться только в отношении производственных предприятий.

Помимо перечисленных ключевых норм, новый декрет содержит целый ряд изменений, важных для НКО, привлекающих иностранную безвозмездную помощь для своей деятельности.

В отношении физических лиц новым декретом отменена необходимость регистрации получаемой иностранной безвозмездной помощи, за исключением случаев обращения за освобождением этой помощи от подоходного налога с физических лиц.

В целом декрет ужесточает требования к отчетности, усиливает контроль государства за использованием полученной помощи, усложняет процедуру освобождения этой помощи от налогов, а также создает преференции гуманитарным проектам и программам, утвержденным государством, по сравнению с деятельностью НКО, осуществляемой ими самостоятельно. Он содержит требования о многочисленных согласованиях и бюрократических процедурах, которые затрудняют для НКО получение иностранной помощи, при этом облегчая получение иностранной помощи по гуманитарным программам государственных органов.

Остается в силе и критикуемая гражданским обществом административная и уголовная ответственность за нарушение порядка использования гуманитарной помощи. Для общественных объединений даже однократное нарушение порядка получения иностранной помощи может служить основанием для ликвидации. Согласно статье 369^2

Уголовного кодекса, получение, хранение, перемещение иностранной безвозмездной помощи для осуществления деяний, запрещенных законодательством Республики Беларусь, либо финансирования политических партий, союзов политических партий, подготовки или проведения выборов, референдумов, отзыва депутата, члена Совета Республики, организации или проведения массовых акций, забастовок, изготовления или распространения агитационных материалов, проведения семинаров или других форм политической и агитационно-массовой работы среди населения, совершенные в течение года после наложения административного взыскания за такие же нарушения, наказываются штрафом, или арестом, или ограничением свободы на срок до трех лет, или лишением свободы на срок до двух лет.

23 октября вступил в силу ряд нормативных актов, посвященных вопросам реализации проектов (программ) международной технической помощи, основным из которых стало постановление Совета Министров Республики Беларусь от 13 июля 2015 г. № 590 " О внесении изменений и дополнения в некоторые постановления Совета Министров Республики Беларусь". Постановлением введен принцип "одного окна" по всем проектам международной технической помощи через Министерство экономики, которое наделено компетенцией выполнения процедур одобрения и регистрации проектов МТП на основании установленного перечня документов, представленных получателями этой помощи. Уменьшено количество документов для регистрации проектов и сроки их рассмотрения. По заявлениям чиновников, теперь время от подачи документов и до регистрации проекта в Министерстве экономики должно значительно сократится[2] (ранее срок регистрации международной технической помощи мог составить год и более).

Новым положением уточнены вопросы по закупке товаров (работ, услуг) в рамках проектов международной технической помощи. Установлено, что источниками средств софинансирования среди прочего могут быть не только собственные средства получателя международной технической помощи, но также его трудовые и иные ресурсы. Отменена необходимость предоставления полугодовых отчетов о ходе реализации проекта, а также увеличен срок предоставления итоговых отчетов: теперь отчеты о ходе реализации проекта необходимо будет предоставлять только до 15 января года, следующего за отчетным, а итоговый отчет за весь срок реализации проекта – не позднее 40 дней с даты окончания срока его реализации.

При Комиссии по вопросам международного технического сотрудничества при Совете министров создан новый инструмент координации и сотрудничества доноров и получателей технической помощи – Координационный совет с участием представителей государственных органов, доноров международной технической помощи, неправительственного сектора. На данный момент заседаний совета не проводилось, его состав не опубликован. Так же учрежден Центр международной технической помощи Европейского союза в Минске. Задачами Центра являются информирование государственных органов, местных исполнительных и распорядительных органов, организаций и общественных объединений страны о программах международной технической помощи Европейского Союза и условиях их реализации в Беларуси; участие в разработке и реализации программ международной технической помощи Европейского Союза в Республике Беларусь; свод и анализ предложений государственных органов, местных исполнительных и распорядительных органов, организаций и общественных

[2] Помощь в "одном окне"/ Белорусы и рынок - 40 (1173) 24 - 30 октября 2015 г. http://www.belmarket.by/ru/345/16/27073

объединений Республики Беларусь о повышении эффективности международного технического сотрудничества с Европейским Союзом; подготовка и внесение на рассмотрение в Министерство иностранных дел предложений о приоритетных направлениях привлечения международной технической помощи Европейского Союза и повышении эффективности международного технического сотрудничества с Европейским Союзом[3].

Несмотря на ряд улучшений технического характера, не соответствующий международным обязательствам Республики Беларусь принцип разрешительной системы регистрации иностранной безвозмездной помощи и международной технической помощи остался в сущности неизменным. Сохранилась также проблема разграничения понятий «иностранная безвозмездная помощь» и «международная техническая помощь». Новый порядок получения и регистрации помощи из-за рубежа скорее облегчает привлечение помощи государственным структурам, но не упрощает такую задачу для НКО[4].

Законом Республики Беларусь от 30 декабря 2015 года "О внесении изменений и дополнений в некоторые законы Республики Беларусь по вопросам предпринимательской деятельности и налогообложения"[5] изменены нормы Налогового кодекса, касающиеся предоставления налоговых льгот белорусским донорам, жертвующим средства для НКО. Был расширен список НКО, при передаче которым прибыль юридических лиц (в размере не более 10 процентов валовой прибыли) или использованная на оплату счетов за приобретенные и переданные указанным организациям товары (выполненные работы, оказанные услуги), имущественные права освобождается от уплаты налога на прибыль. К таким организациям теперь относятся общественное объединение «Белорусское общество инвалидов», «Белорусское общество глухих», «Белорусское товарищество инвалидов по зрению», «Республиканская ассоциация инвалидов-колясочников», «Белорусская ассоциация помощи детям-инвалидам и молодым инвалидам», Белорусский детски фонд, Белорусский детский хоспис, Белорусское общественное объединение ветеранов, Белорусское общественное объединение стомированных, Международный благотворительный фонд помощи детям «Шанс», Международное общественное объединение «Понимание», Белорусское республиканское общественное объединение инвалидов «Реабилитация», а также унитарные предприятия, собственниками имущества которых являются эти объединения. Таким образом, осталась в силе практика поименного указания в Налоговом кодексе НКО-получателей корпоративных пожертвований, передача средств которым осуществляется в льготном режиме.

Законом Республики Беларусь от 04 июня 2015 г. № 268-З внесены изменения и дополнения в ряд законодательных актов, в том числе в Закон Республики Беларусь от 5 октября 1994 г. «О политических партиях». В частности, изменения предусматривают, что политическим партиям, союзам и созданным ими юридическим лицам запрещается прямо либо косвенно получать денежные средства и иное имущество, в том числе, от

[3] Положение о Центре международной технической помощи Европейского Союза в Республике Беларусь http://cu4eu.by/coordination_unit/position

[4] Нововведения в законодательство о реализации проектов международной технической помощи: обзор и комментарий Lawtrend http://www.lawtrend.org/freedom-of-association/novovvedeniya-v-zakonodatelstvo-o-realizatsii-proektov-mezhdunarodnoj-tehnicheskoj-pomoshhi-obzor-i-kommentarij-lawtrend

[5] http://www.pravo.by/main.aspx?guid=12551&p0=H11500343&p1=1

организаций учредителями (участниками, собственниками имущества) которых являются иностранные государства, иностранные организации, международные организации, иностранные граждане и лица без гражданства.

Декретом № 4 от 2 июня 2015 г. внесены изменения и дополнения в декрет от 26 января 1999 г. № 2 «О некоторых мерах по упорядочению деятельности политических партий, профессиональных союзов, иных общественных объединений», в соответствии с которыми исключается положение о необходимости наличия не менее 10% работающих (обучающихся) от их общего числа на предприятии, в учреждении, организации для создания и деятельности там профсоюза. Также приведены в соответствие с действующим законодательством отдельные предписания Положения о государственной регистрации (перерегистрации) профессиональных союзов и их союзов (ассоциаций).

В соответствии с постановлением Совета Министров от 26 марта 2015 года № 231 с 1 апреля размер базовой арендной величины увеличен до 120 000 рублей, что повлекло за собой увеличение на 20 процентов арендной платы для организаций, арендующих офисы в помещениях государственной либо коммунальной собственности.

Постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 18 декабря 2015 г. № 1059 «Об установлении размера базовой величины» с 1 января 2016 года базовая величина установлена в размере 210 тыс. рублей. Таким образом, на 17% увеличились пошлина за регистрацию некоммерческих организаций, за исковые заявления и жалобы в суд, штрафы и т.п.

Элементы общественного диалога

2 марта Департамент по гуманитарной деятельности Управления делами президента объявил о разработке нормативного правового акта главы государства, направленного на совершенствование порядка получения, использования иностранной безвозмездной помощи, ее освобождения от налогов и таможенных платежей, установленного Декретом Президента Республики Беларусь от 28 ноября 2003 №24 «О получении и использовании иностранной безвозмездной помощи». По инициативе Ассамблеи демократических неправительственных организаций Беларуси и Центра правовой трансформации были разработаны коллективные предложения по вопросу совершенствования законодательства в данной области, которые были направлены в Департамент за подписью 29 НКО. Так же в Департамент были направлены предложения и замечания со стороны других белорусских организаций, а также международных экспертных центров – Международного центра некоммерческого права (ICNL) и Европейского центра некоммерческого права (ECNL)[6]. Уже во время подготовки коллективных предложений стало известно о подготовленном проекте декрета, регулирующего процедуру получения и использования иностранной безвозмездной помощи. Принятый в итоге Декрет №5 не учел основные рекомендации НКО и не отвечает их интересам (см. предыдущий раздел).

В январе Министерством иностранных дел Республики Беларусь был подготовлен национальный отчет в рамках второго цикла Универсального периодического обзора по правам человека (УПО) о выполнении принятых по итогам первого цикла УПО рекомендаций[7]. Ряду НКО был представлен для предварительного ознакомления

[6] http://www.lawtrend.org/freedom-of-association/nekommercheskie-organizatsii-napravili-svoi-predlozheniya-k-zakonodatelstvu-ob-inostrannoj-pomoshhi
[7] http://mfa.gov.by/upload/UPR_Belarus_National_Report.pdf

первоначальный проект отчета и было предложено высказать к нему свои замечания. Однако финальный вариант национального отчета не учитывает высказанные рекомендации, а проведенные консультации правительства с НКО в ходе его подготовки носили формальный и неэффективный характер[8]. В отличие от первого цикла УПО в 2010 году, при подготовке национального отчета в рамках второго раунда УПО к обсуждению и консультациям были допущены эксперты лишь зарегистрированных правозащитных НКО, в то время как представители лишенных регистрации организаций не имели такой возможности. Белорусскими НКО был подготовлен ряд альтернативных докладов в рамках УПО, в том числе общий доклад широкой коалиции правозащитных организаций[9], а также специальный доклад о правовом положении организаций гражданского общества и соблюдении свободы ассоциаций[10].

В рамках процедуры УПО Беларусь 4 мая представила отчет Совету по правам человека ООН и сообщила о выполнении рекомендаций, которые были получены по итогам первого раунда УПО в 2010 году.

Среди тем, которые были подняты в ходе интерактивного диалога белорусской делегации с другими государствами, большее внимание было уделено проблемам свободы собраний и ассоциаций, положению общественных объединений, иных организаций гражданского общества, религиозных организаций, политических партий и профессиональных союзов. В том числе рекомендации по отмене уголовной ответственности за деятельность незарегистрированных организаций (статья 193^1 Уголовного кодекса) были сделаны США, Швейцарией, Чехией, Данией, Литвой, Польшей. Также предложения по улучшению правовых условий для некоммерческих организаций озвучили Канада, Эстония, Германия, Индия, Ирландия, Италия, Япония, Хорватия, Люксембург, Нидерланды и другие. Например, Гана рекомендовала правительству Беларуси упростить процедуру регистрации политических партий и других объединений и фондов. Дания рекомендовала отменить статью 193^1 Уголовного кодекса, которая криминализирует деятельность незарегистрированных организаций, и в целом положить конец системе препятствий, запугивания и преследования организаций гражданского общества, включая профсоюзы, экологические, ЛГБТ и правозащитные организации. Канада предложила Беларуси снять ограничения с гражданского общества, включая запрет на получение иностранной денежной поддержки НКО, ограничения на добровольную работу в нерабочее время и препятствия в государственной регистрации НКО в соответствии с правами на свободу объединения и самовыражения. Ирландия рекомендовала Беларуси создать, в законе и на практике, свободную атмосферу, в которой организации гражданского общества могли бы действовать беспрепятственно, в безопасности, и полноценно участвовать в демократических процессах

Ряд стран призвали власти Беларуси немедленно освободить политических заключенных (Люксембург, Литва, Чехия, Дания, Норвегия, Польша, Канада, Австралия) и прекратить практику преследования и давления в отношении независимых журналистов и правозащитников.

Сразу после сессии вопросов и ответов в Совете по правам человека состоялся сайд-ивент, на котором представители Правозащитного центра "Весна", Центра правовой

---

[8] http://www.lawtrend.org/freedom-of-association/olga-smolyanko-v-natsdoklade-mid-net-obektivnoj-otsenki-situatsii-so-svobodoj-assotsiatsij-v-belarusi
[9] http://www.lawtrend.org/wp-content/uploads/2014/09/UPR_Belarus_Alternative-report_en.pdf
[10] https://docs.google.com/file/d/0Bwh6rJZ1JOWsWEhHWG80NVFvazQ/edit

трансформации и Ассамблеи неправительственных демократических организаций дали оценку ответам, прозвучавшим со стороны официального Минска. Белорусские НКО подчеркнули важность сохранения института специального докладчика ООН по правам человека и выразили желание, чтобы адресованные Беларуси рекомендации по итогам второго раунда УПО имели как можно более конкретный характер, который бы требовал от белорусского правительства реальных шагов в виде изменения законодательства и правоприменительной практики. В рамках мероприятия были озвучены предложения относительно содержания рекомендаций, которые могут быть вынесены по итогам второго раунда УПО.

23-24 мая в Вильнюсе прошел первый Белорусский форум некоммерческого права, организованный Ассамблеей неправительственных демократических организаций Беларуси, Центром правовой трансформации, Европейским центром некоммерческого права (Венгрия) и Институтом некоммерческого права (Литва). Участники форума, в число которых вошли руководители крупнейших НКО Беларуси, а также эксперты из Литвы, Украины, России, Польши, Венгрии и Словакии, обсудили наиболее актуальные вызовы в области правового регулирования свободы ассоциаций в Беларуси, так же было декларировано составление и продвижение карты реформ, направленной на улучшение положения со свободой ассоциаций в стране.

Постановлением Совета Министров от 18 февраля 2015 года № 110 была утверждена Программа деятельности Правительства Республики Беларусь на 2015 год. Среди целей деятельности правительства и механизмов реализации названы: активизация работы общественно-консультативных советов, усиление роли данных структур при определении проблемных вопросов в сфере осуществления предпринимательской деятельности, выработке соответствующих решений, подготовке проектов нормативных правовых актов; оптимизация видов оказываемой государственной поддержки, формирование государственных программ, направленных на достижение приоритетов социально-экономического развития; разработка рекомендаций по формированию государственного социального заказа; развитие молодежных и детских общественных объединений, партнерства этих объединений с государством, активное вовлечение их в разработку и реализацию государственной молодежной политики.

10 февраля 2015 г. правительство одобрило Национальную стратегию социально-экономического развития Беларуси до 2030 года. Неправительственным организациям и иной заинтересованной общественности была предоставлена возможность высказать замечания и предложения к предварительно опубликованному проекту данного документа. В адрес организаций и граждан, приславших свои предложения, была высказана благодарность, однако, большинство замечаний, в том числе относительно регулирования некоммерческих организаций, при подготовке итогового документа учтено не было. На институты гражданского общества в утвержденной стратегии обращено особое внимание, в частности, в ней говорится о необходимости формирования благоприятной правовой базы для развития всех институтов гражданского общества, совершенствования механизмов системного взаимодействия государства и неправительственных организаций, создания полноценной инфраструктуры и механизмов поддержки волонтерской деятельности, гражданских инициатив. Вместе с тем, несмотря на то, что в "Национальной стратегии устойчивого социально-экономического развития на период до 2020 года" содержатся аналогичные положения, актуальная законотворческая практика не свидетельствует о реализации данных

положений на практике, что заставляет сомневаться в их реалистичности и в возможностях претворения в жизнь.

Статистика регистрации некоммерческих организаций

По данным Министерства юстиции, в 2015 году в Беларуси зарегистрировано 106 новых общественных объединений, что в целом соответствует обычному показателю регистрируемых ежегодно объединений. В том числе в течение 2015 года было зарегистрировано 1 международное общественное объединение, 13 республиканских и 92 местных общественных объединений.

Также в течение 2015 года органами юстиции была зарегистрирована одна новая ассоциация общественных объединений и 11 новых фондов.

Всего по состоянию на 1 января 2016 года в стране зарегистрировано 15 политических партий, 37 профессиональных союзов, 2665 общественных объединений, из них 225 международных, 716 республиканских и 1724 местных, 34 союза (ассоциации) общественных объединений, 7 республиканских государственно-общественных объединений. Зарегистрировано 1127 партийных организаций, 23139 профсоюзных организаций и 41011 организационных структур общественных объединений.

По сравнению с 2014 годом общее количество зарегистрированных общественных объединений увеличилось на 2,7% (с 2596 на 1 января 2015 года до 2665 на 1 января 2016 года).

Зарегистрированным статусом в Беларуси обладают 164 фонда, из них 15 международных, 5 республиканских и 144 местных. Следует отметить, что в последние несколько лет прирост числа фондов обеспечивается практически исключительно за счет регистрации именно местных фондов: регистрация международных и республиканских фондов фиксируется 1-2 раза в год и их общее число остается практически неизменным.

Прирост числа общественных объединений в Беларуси

	30 октября 2003 г.	**1 января 2004 г.**	**1 января 2005 г.**	**1 января 2006 г.**	**1 марта 2007 г.**	**1 января 2008 г.**	**1 января 2009 г.**	***1 января 2010 г.***	***1 января 2011 г.***	***1 января 2012 г.***	***1 января 2013 г.***	***1 января 2014 г.***	***1 января 2015 г.***	***1 января 2016 г.***
Количество вновь зарегистрированных общественных объединений (по итогам предыдущего года)	**94**	**155**	**61**	**85**	**100**	**94**	**-**	**94**	**134**	**118**	**111**	**70**	**86**	**106**
Общее число зарегистрированных общественных объединений в стране на указанную дату	**2248**	**2214**	**2259**	**2247**	**2248**	**2255**	**2221**	**2225**	**2325**	**2402**	**2477**	**2521**	**2596**	**2665**

Прирост числа фондов в Беларуси

	1 января 2008 г.	**1 января 2009 г.**	***1 января 2010 г.***	***1 января 2011 г.***	***1 января 2012 г.***	***1 января 2013 г.***	***1 января 2014 г.***	***1 января 2015 г.***	***1 января 2016 г.***
Количество вновь зарегистрированных фондов (по итогам предыдущего года)	**9**	**9**	**8**	**14**	**21**	**22**	**11**	**11**	**11**
Общее число зарегистрированных фондов в стране на указанную дату	**64**	**75**	**84**	**99**	**119**	**139**	**145**	**155**	**164**

Весной 2015 года информация о регистрируемых юридических лицах была удалена с сайта Министерства юстиции в процессе реорганизации этого сайта. На сайте Министерства юстиции остался раздел о зарегистрированных общественных объединениях, их ассоциациях, однако он пополняется нерегулярно, и информация о некоторых зарегистрированных организациях не находит в нем отражения. Удаление данной информации исключает возможность полноценного количественного и качественного анализа зарегистрированных НКО.

Практика ограничений в сфере регистрации некоммерческих организаций

Сохраняется практика необоснованных отказов в регистрации общественных объединений, в том числе на основании малозначительных недостатков в оформлении документов, претензий к оформлению юридического адреса, а также претензий к целям и задачам организаций.

В частности, в январе 2015 года было отказано в регистрации общественному объединению "Кризисный центр семьи "Шаг" на основании претензий к документам, подтверждающим наличие юридического адреса.

10-11 июня в Верховном суде Беларуси была рассмотрена жалоба инициаторов создания Правозащитного объединения "За справедливые выборы" на отказ в регистрации организации. Министерство юстиции уже в третий раз отказало в регистрации этому объединению, создаваемому в целях содействия проведению в Беларуси справедливых выборов и наблюдения за избирательными кампаниями: первый отказ был вынесен еще в 2011 году, второй – в 2013 году.

Учредители организации считают, что нежелание министерства юстиции регистрировать организацию является политически мотивированным. Формальные причины третьего отказа в регистрации учредители отвергают как незначительные, технические и легко исправимые: в одном месте в документах к названию объединения было добавлено

слово "республиканское", указывающее на территориальный статус организации. Также не все учредители во время проверки министерства юстиции смогли точно назвать полное название организации, хотя все подтвердили, что принимали участие в ее создании.

Комитет ООН по правам человека подготовил соображения от 10 октября 2014 года №2153/2012 в связи со вторым отказом в регистрации объединения "За справедливые выборы", который имел место в 2013 году. Согласно соображениям, Республика Беларусь нарушила права граждан на ассоциацию, когда не зарегистрировала организацию еще в 2011 году при первой попытке получить статус юридического лица. Тем не менее, 11 июня 2015 года Верховный суд в очередной раз признал решение министерства юстиции об отказе в регистрации данного объединения законным и обоснованным.

Данный случай отказа в регистрации объединения "За справедливые выборы" является иллюстрацией многочисленных проблем со свободой создания объединений в Беларуси: организации неоднократно и в течение продолжительного времени подают документы на регистрацию, отказы в регистрации основываются на незначительных и легко устранимых нарушениях технического характера либо на материалах непредусмотренного законом опроса учредителей организации, тем не менее суды не отменяют решений регистрирующих органов об отказе в регистрации, а решения Комитета ООН по правам человека в связи с нарушениями свободы ассоциаций не исполняются.

Так же в период мониторинга Министерство юстиции отказало в регистрации Молодежного общественного объединения "Современный взгляд". Решение об отказе также было вынесено на основании технических недочетов: в списке учредителей не указаны номера домашних телефонов двух учредителей, а названии улицы, на которой проживает один из учредителей, допущена ошибка (вместо улицы "70 лет Октября" указана улица "80 лет Октября"). Обжалование отказа в регистрации в Верховном суде не увенчалось успехом: Верховный суд признал законным решение Министерства юстиции.

15 декабря 2015 года Министерство юстиции в четвертый раз отказало в регистрации Республиканского исследовательско-просветительского общественного объединения "Говори правду". Основанием для отказа в регистрации стало отсутствие подписи руководителя объединения под списком учредителей организации и под списками руководящего и контрольно-ревизионного органов объединения.

31 декабря Главное управление юстиции Гродненского облисполкома отказало в регистрации Социально-просветительского общественного объединения "Движение матерей 328". В ноябре 2015 года Главное управление юстиции Минского горисполкома отказало в регистрации Культурно-просветительского общественного объединения "Новая альтернатива". В этих двух случаях органами юстиции введена опасная практика, которая потенциально может стать серьезной угрозой для создания каких бы то ни было новых общественных объединений: основанием для регистрации послужило указание в уставах этих двух организаций предмета деятельности и задач, выходящих за пределы указанного в названии характера деятельности. Главное управление юстиции Гродненского облисполкома в качестве основания для отказа в регистрации указало наличие среди задач СПОО "Движение матерей 328" осуществления благотворительной деятельности, помимо указанной в названии социально-просветительской деятельности. Управление юстиции Минского горисполкома указало в качестве основания для отказа в регистрации то обстоятельство, что название КПОО «Новая Альтернатива» не соответствует одной из целей создаваемого общественного объединения ("содействие

созданию гражданского общества и правового государства на основе свободных рыночных отношений, приоритета прав человека, общечеловеческих ценностей и плюрализма по всем направлениям развития общества") и одной из его задач ("содействие созданию условий для участия граждан в научной, гуманитарной, просветительской деятельности, в деятельности по охране окружающей среды и животного мира, а так же в иной общественной деятельности"). Минский городской суд своим решением признал отказ в регистрации КПОО «Новая Альтернатива» обоснованным.

В мае-июне оргкомитет по созданию новой политической партии "Белорусская христианская демократия" сообщил о сложностях с поиском помещения для проведения очередного учредительного съезда организации. Тем не менее, 13 июня съезд состоялся и партия после четырех попыток зарегистрироваться очередной раз подала документы для регистрации. 14 августа Министерство юстиции в очередной раз приняло решение об отказе в регистрации данной партии. В декабре 2015 года инициаторы создания БХД в шестой раз подали документы на регистрацию. В Беларуси с 2000 года не зарегистрировано ни одной новой политической партии, несмотря на свыше 15 попыток разных групп их учредить.

Распространенные необоснованные отказы в регистрации новых общественных объединений способствуют тенденции регистрации НКО в форме учреждений – некоммерческих организаций, созданных одним собственником. Благодаря сравнительно простому порядку регистрации (аналогичному регистрации коммерческих организаций) эта форма НКО становится все более популярной для вновь создаваемых организаций. Вместе с тем ряд видов деятельности (например, представление интересов членов организации в суде, защита их прав и законных интересов в государственных органах, выдвижение представителей в состав избирательных комиссий либо наблюдателей на выборах) являются недоступными для НКО, созданных в форме учреждения.

Уголовное преследование за деятельность незарегистрированных организаций

Криминализация деятельности незарегистрированных объединений остается одним из самых серьезных ограничений свободы ассоциаций в стране. Согласно статье 193[1] Уголовного кодекса организация деятельности либо участие в деятельности политической партии, иного общественного объединения, религиозной организации или фонда, в отношении которых имеется вступившее в законную силу решение уполномоченного государственного органа об их ликвидации или приостановлении их деятельности, а равно организация деятельности либо участие в деятельности политической партии, иного общественного объединения, религиозной организации или фонда, не прошедших в установленном порядке государственную регистрацию, – наказываются штрафом, или арестом, или лишением свободы на срок до двух лет.

В начале июня в Гомеле в домах пастора церкви «Преображение» Сергея Николаенко, а также дьякона церкви Александра Чуева сотрудники милиции провели обыски. Были изъяты печать и ряд документов общины. По словам указанных лиц, в их отношении ведется проверка по уголовной статье 193[1] Уголовного кодекса за деятельность в составе незарегистрированной организации.

В постановлении о проверке жилья, подписанной гомельском прокурором Зайцевым, указано, что в домах Сергея Николаенко и Александра Чуева может "незаконно находится

литература религиозного характера или литература с информацией, которая посягает на права, свободы и законные интересы граждан либо может препятствовать исполнению гражданами их государственных, общественных, семейных обязанностей, а также уставные документы незарегистрированной вышеназванной организации, списки ее членов, расписание мероприятий, отчеты о проведенных мероприятиях, собраниях, финансовые отчеты, печати и прочее". 19 июня судья Центрального района Гомеля Виктор Казачок оштрафовал пастора церкви «Преображение» Сергея Николаенко на 3,6 миллиона рублей за проведение богослужения в арендованном помещении. Суд признал богослужение официально зарегистрированной религиозной общины несанкционированным массовым мероприятием, так как оно не было согласовано с районной администрацией. Церковь «Преображение» зарегистрирована в установленном порядке в Гомеле с 2004 года. В 2012 году она прошла перерегистрацию. А в марте 2015 году община заключила договор аренды помещения для богослужений.

В июле Гомельская городская прокуратура вынесла Сергею Николаенко официальное прокурорское предупреждение о недопустимости осуществления деятельности незарегистрированной религиозной организации – Церкви Христа Спасителя[11].

Ограничения и препятствия для деятельности организаций гражданского общества

В январе Председатель Правления Центра правовой трансформации Елена Тонкачева, пыталась в судебном порядке оспорить решение РУВД Первомайского района Минска от 5 ноября 2014 года о высылке из Беларуси и запрете на въезд в страну на три года. Судебное разбирательство продолжалось три дня и в результате 13 января судья суда Первомайского района Наталья Петух приняла решение отказать правозащитнице в удовлетворении жалобы. Основаниями для решения о высылке правозащитницы стали факты незначительного превышения скорости автомобилем, принадлежащим Тонкачевой, зафиксированные видеокамерами. Вместе с тем факт управления автомобилем правозащитницей судом не установлен[12]. Минский городской суд 19 февраля отклонил кассационную жалобу Елены Тонкачевой на решение суда Первомайского района города. Это была последняя судебная инстанция для обжалования решения органов по гражданству и миграции МВД о высылке правозащитницы из страны. 21 февраля 2015 года Елена Тонкачева покинула территорию Беларуси.

В марте Могилевский областной суд рассмотрел иск главного управления юстиции Могилевского облисполкома к одной из немногих зарегистрированных в стране региональных правозащитных организаций — Общественному объединению “Могилевский правозащитный центр”, который был основан в 1998 году. Основанием для иска о ликвидации явились имевшиеся у общественного объединения проблемы с юридическим адресом. По утверждению организации, предприниматели, у которых они арендуют помещение, постоянно сталкиваются с давлением со стороны спецслужб, и в силу этого в нарушение ранее заключенных договоров отказывают организации в аренде. Следует отметить, что в 2014 году регистрирующий орган подавал иск о приостановлении деятельности Могилевского правозащитного центра из-за проблем с юридическим адресом. На этот раз, как и в 2014 году, правозащитникам в последний момент удалось

[11] Гомельская пракуратура папярэдзіла пастара Нікалаенку http://gomelspring.org/be/news/4078
[12] http://www.lawtrend.org/expulsion/spravochnaya-informatsiya-o-vysylke-eleny-tonkachevoj-iz-respubliki-belarus-ot-17-11-2014

найти подходящее помещение и уже во время судебного рассмотрения подать в органы юстиции документы на регистрацию нового юридического адреса. В связи с этим исковое заявление о ликвидации было отозвано.

В декабре 2015 года Могилевский областной суд рассмотрел жалобу Могилевского благотворительного общественного объединения «Отклик» на решение об отказе в регистрации изменений, внесенных в Устав объединения в связи со сменой юридического адреса. Управление юстиции Могилевского облисполкома дважды отказывало в регистрации изменений в Устав в связи с тем, что, по мнению управления юстиции, два общественных объединения не могут располагаться по одному юридическому адресу. Могилевский областной суд удовлетворил жалобу общественного объединения в связи с явной необоснованностью претензий регистрирующего органа.

В преддверии президентских выбров, которые состоялись 11 октября, активизировалось давление на правозащитные организации.

В марте 2015 г. в Могилеве были изъяты компьютеры у главного редактора интернет-издания «НАШ Магілёў» Игоря Борисова – в рамках проверки по заявлению о привлечении к ответственности автора одного из статей, опубликованных указанным изданием. Три компьютера были изъяты и в офисе местных правозащитников, который посещал И. Борисов. Все компьютеры подверглись экспертизе, позволяющей установить содержание документов на жестком диске. Перечень слов, заданных для поиска документов, позволяет утверждать, что истинной целью изъятия компьютеров было получение информации о деятельности Правозащитного центра «Весна»[13].

3 мая в Гомельское областное управление Следственного комитета был вызван для допроса в качестве свидетеля по уголовному делу председатель гомельского отделения РОО «Правовая инициатива» Леонид Судаленко. Следственный комитет возбудил уголовное дело по ч. 2 ст. 343 УК (распространение порнографических материалов с использованием сети Интернет) по факту распространения порнографических роликов якобы с электронного почтового ящика, принадлежащему правозащитнику, с IP-адреса, зарегистрированного в общественно-политическом центре на ул. Полесской, 52 в Гомеле. 8 апреля в помещении общественно-политического центра в г. Гомеле, где находятся офисы нескольких общественных объединений, был проведен обыск, изъяты четыре системных блока. Обыск проведен также и в квартире правозащитника Леониде Судаленко, где так же были изъяты системный блок компьютера и ноутбук. 24 мая Леониду Судаленко пришлось на три часа задержаться на литовско-белорусской границе в пункте пропуска «Каменный Лог». Правозащитник возвращался на личном автомобиле из Вильнюса, где участвовал в Форуме некоммерческого права. И сам правозащитник, и его автомобиль были подвергнуты полному досмотру, был изъят для проверки ноутбук. Все данные факты давления на Леонида Судаленко правозащитные организации Беларуси связывают с его активной правозащитной деятельностью.

[13] Правозащитный центр "Вясна": Ситуация с правами человека в Беларуси в 2015 году http://spring96.org/files/reviews/ru/review_2015_ru.pdf